STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 45148
30 augustus 2016

Besluit van de Minister van Economische Zaken van 19 augustus 2016, nr. WJZ/16125462, inzake verlengbaarheid van de vergunningen voor commerciële radio-omroepen voor de AM-band

De Minister van Economische Zaken;

Gelet op artikel 18, tweede lid, onderdeel b, van het Frequentiebesluit 2013;

Besluit:

Artikel 1

De vergunningen voor commerciële radio in de middengolfband, genoemd in kolom 1 van tabel 1, zijn om redenen van bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek als bedoeld in artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013, verlengbaar.

Tabel 1 Verlengbare vergunningen

Kavel	Dossiernummer
Kavel C01	5055336
Kavel C02	5055337
Kavel C06	5055341
Kavel C10	5055345
Kavel C12	6165319

Artikel 2

Een vergunning als bedoeld in artikel 1 is verlengbaar voor een vaste periode die aanvangt op 1 september 2017 en loopt tot en met 31 augustus 2022.

Artikel 3

De vergunningen, bedoeld in artikel 1, worden met ingang van 1 september 2017 gewijzigd overeenkomstig bijlage 1.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit verlengbaarheid vergunningen commerciële radio AM-band 2016.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 19 augustus 2016

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken binnen 6 weken na de dag van dagtekening van deze Staatscourant een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de rechtbank Rotterdam, Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM, Rotterdam. U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op genoemde site voor de precieze voorwaarden.

BIJLAGE 1: WIJZIGINGEN TE VERLENGEN VERGUNNINGEN COMMERCIËLE RADIO-OMROEPEN VOOR DE AM-BAND

De artikelen behorende bij de vergunningen, bedoeld in artikel 1 van het besluit, worden telkens als volgt gewijzigd:

A.
In de artikelen vervalt telkens de zinsnede ‘, Landbouw en Innovatie’.

B.
In artikel 1, onder b, vervalt de zinsnede ‘als bedoeld in artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet’.

C.
Aan artikel 2, eerste lid, wordt de volgende volzin toegevoegd:
Het object van deze vergunning is op 1 september 2017 gelijk aan het recht van de vergunninghouder om dat deel van het voor middengolfomroep bestemde spectrum te gebruiken dat ten hoogste met inachtneming van de in de bijlage opgenomen technische parameters, zoals deze luiden op 31 augustus 2017, gerealiseerd kan worden.

D.
In het laatste artikel wordt ‘31 augustus 2017’ vervangen door: 31 augustus 2022.

TOELICHTING

1. Inleiding

In 2009 is besloten om vanuit de overheid een impuls te geven aan digitalisering van de radio met het oog op doelmatig gebruik van het schaarse spectrum. Er werd besloten om over te gaan tot een verlenging van de analoge commerciële radiovergunningen onder de voorwaarden dat er geïnvesteerd werd in het aanleggen en ontwikkelen van een digitale etherinfrastructuur. Door middel van de zogenoemde koppeling kregen partijen ook de beschikking over een vergunning voor digitale (DAB) omroep. Met de – per 1 september 2011 – verlengde vergunningen werden vergunninghouders verplicht een programma dat men analoog verspreidt óók digitaal aan te bieden (de zogenaamde simulcast-verplichting).

Ook werd in de vergunning een ingebruiknameverplichting opgenomen die – gefaseerd – borgt dat digitale radio op 1 januari 2017 in 80% van Nederland ontvangen kan worden (met minimaal het verzorgingsniveau 'mobiele ontvangst').

Het digitaliseringsbeleid inzake commerciële radio is erop gericht het aanbod van etherradio te verrijken en zo de luisteraar onderweg een breed scala van meer innovatieve diensten, zoals een elektronische programmagids, te kunnen bieden. Radio is het laatste medium dat nog niet gedigitaliseerd is, terwijl digitale radio leidt tot een doelmatiger gebruik van frequentieruimte.

De digitale DAB+ standaard biedt de luisteraar verschillende voordelen ten opzichte van analoge middengolf radio: de luisteraar krijgt een veel betere geluidskwaliteit ten opzichte van de middengolf. Bij de middengolf verschilt het dag- en nachtbereik. Digitale etherradio kent dit nadeel niet. Zeker voor de middengolf levert de digitalisering dus veel voordelen op. Het digitaliseringsbeleid strekt er tevens toe de beschikbare frequentieruimte intensiever en dus doelmatiger te kunnen gebruiken. Het beschikbare spectrum kan efficiënter worden ingericht. Er passen meer zenders in minder spectrum, waardoor er ook meer aanbod kan komen.

Al met al biedt digitalisering verschillende voordelen ten opzichte van analoge radio: betere kwaliteit en meer kanalen en een gelijk bereik overdag en in de nacht. En voor de vergunninghouders geldt dat investeren in digitalisering leidt tot substantieel lagere exploitatiekosten en tot het kunnen uitzenden van meer programma's. Kortom, digitalisering kan zorgen voor een doelmatiger gebruik van schaars spectrum.

Het belang van digitalisering en de daarbij behorende voordelen, zijn ook in 2016 en de komende jaren nog steeds aan de orde. De overheid wil dan ook blijven inzetten op het in 2009 in gang gezette digitaliseringsbeleid. Het bevorderen van een doelmatig gebruik van frequentiespectrum door onder andere het aanmoedigen van digitalisering blijft het belangrijkste beleidsdoel voor de commerciële radiomarkt. Ook de Rechtbank Rotterdam heeft in de uitspraak van 26 april 2013[1] het standpunt van de overheid dat het digitaliseringsbeleid bijdraagt aan een doelmatig gebruik van de frequentieruimte overtuigend geacht.

2. Verlengbaarheid van de vergunningen

Zoals hierboven reeds is aangegeven zijn de vergunningen voor de middengolfomroepen in 2011 verlengd om de omschakeling naar digitale etherradio te bevorderen. Met het aannemen van de motie Gesthuizen[2] heeft de Tweede Kamer de minister van Economische Zaken gevraagd over te gaan tot een verlenging van de vergunningen voor commerciële radio op de FM-band. Bij brief van 1 september 2015[3] is, in reactie op deze moties gemeld dat het kabinet van plan is om de vergunningen voor commerciële radio-omroepen, waaronder ook worden gevat de vergunningen voor gebruik van het spectrum in de AM-band, nogmaals te verlengen voor een periode van vijf jaar, tot en met 31 augustus 2022.

Daarbij is wel een aantal randvoorwaarden gesteld. Dit houdt verband met het feit dat, zoals ook in de brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2015[4] is aangegeven, de wet als voorkeursinstrument een verdeling voorschrijft voor vergunningen die aan het eind van hun looptijd zijn gekomen. Voor de in

1 ECLI:NL:RBROT:2013:CA0348
2 Motie van het lid Gesthuizen. Kamerstukken II, vergaderjaar 2014–2015, 24 095, nr. 385.
3 Kamerstukken II, 2014–2015, 24 095, nr. 391
4 Kamerstukken II, 2014–2015, 24 095, nr. 384

2011 verlengde vergunningen voor de middengolfomroep met een hoog vermogen is in dit kader het besluit van 22 april 2016, houdende wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 (pakket 2016-1)[5] relevant. Als gevolg van dit besluit worden namelijk alleen nog maar nieuwe vergunningen voor middengolfomroep met een laag vermogen uitgegeven (zonder koppeling). Deze vergunningen worden verdeeld op volgorde van binnenkomst. Van hernieuwde verdeling van de in 2011 verlengde middengolfvergunningen met een hoog vermogen kan vanwege dit gewijzigde beleid dus geen sprake meer zijn.

Dit laat onverlet dat verlenging van de bestaande commerciële middengolfvergunningen slechts mogelijk is indien van de uitzonderingsgronden in artikel 18 van het Frequentiebesluit 2013 gebruik kan worden gemaakt. Uit het tweede lid van dit artikel volgt dat vergunningen verlengd kunnen worden, indien kan worden vastgesteld dat verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. Om van deze uitzonderingsgrond gebruik te kunnen maken, is een deugdelijke motivering nodig. Om deze reden is in de hierboven reeds gemelde brief van 1 september 2015 aangegeven dat, om met recht gebruik te kunnen maken van deze uitzonderingsgrond, een robuust digitaliseringsplan van de sector nodig is en dat dit plan ter beoordeling wordt voorgelegd aan een onafhankelijk expert. Deze beoordeling vormt onderdeel van een reeds eerder aangekondigde evaluatie van het sinds 2011 gevoerde digitaliseringsbeleid.

Ook in de brief aan de Tweede Kamer van 13 november 2015[6] is aangegeven dat een deugdelijke onderbouwing van de verlenging een randvoorwaarde is om een beroep te kunnen doen op de uitzonderingsgrond van de wet en de gewenste verlenging goed te kunnen regelen. Uit de brief van 13 november 2015 volgt dat de onderbouwing vorm gegeven kan worden door middel van een robuust en voortvarend uitgevoerd digitaliseringsplan, waarmee een verlenging een overtuigende versnelling van de digitalisering meebrengt. De door de middengolfpartijen ingediende digitaliseringsplannen spelen dan ook een belangrijke rol bij de onderbouwing van de verlenging van de vergunningen voor gebruik van het spectrum in de middengolfband.

Als onafhankelijk adviseur waaraan de ingediende digitaliseringsplannen ter beoordeling zijn voorgelegd, is benoemd de Kwink groep (hierna: Kwink). Deze onafhankelijke adviseur heeft twee onderzoeksvragen nader uitgewerkt[7]:
1. Terugblik: Een evaluatie van het verlengings- en digitaliseringsbeleid zoals in 2009 aangekondigd en vanaf 2011 tot heden geëffectueerd. De evaluatie dient inzicht te geven in de werking van het beleid en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.
2. Vooruitblik: Een analyse en advies in hoeverre de versnelling van digitalisering via DAB+ bij een verlenging van de commerciële radiovergunningen ten opzichte van een veiling deugdelijk kan worden onderbouwd. Basis van de analyse vorm(en)t (een) door de commerciële radiosector op te leveren en te implementeren digitaliseringsplan(nen).

De meeste middengolfpartijen hebben in januari 2016 individuele digitaliseringsplannen opgesteld en ingediend. De beoordeling van deze plannen is opgenomen in het eindrapport van Kwink van 20 april 2016. Eén middengolfpartij had voor de totstandkoming van dat eindrapport nog geen digitaliseringsplan ingediend. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2016[8] is gemeld is deze partij gelegenheid geboden om alsnog een digitaliseringsplan in te dienen.
Daarbij is onder meer van belang geacht dat gezamenlijke voortzetting van de inspanningen naar digitalisering het proces van digitalisering meer zal versterken dan indien slechts een deel van de sector daartoe gelegenheid wordt geboden. In dit kader is ook relevant dat in het digitale spectrum de middengolfpartijen, en overigens ook de niet-landelijke commerciële omroepen, dienen samen te werken. Het heeft dan ook de voorkeur dat de huidige radiosector als geheel de gelegenheid krijgt om het reeds gecreëerde momentum verder uit te bouwen. Mits de partijen in die sector zich voldoende bereid tonen tot het doen van die inspanningen. Om die reden is de middengolfpartij die geen digitaliseringsplan had ingediend alsnog de gelegenheid geboden om een (robuust) digitaliseringsplan in te dienen.

Van deze gelegenheid heeft de betrokken middengolfpartij gebruik gemaakt door op 23 mei 2016 alsnog een digitaliseringsplan in te dienen. Dit plan is vervolgens ook door Kwink beoordeeld. De beoordeling van Kwink ten aanzien van dit plan is 17 juni 2016[9] ontvangen.

---

5 Stcrt. 2016, 22208
6 Kamerstukken II, 2014–2015, 24 095, nr. 395.
7 Rapport ‘Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)’ van 20 april 2016. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/20/onderzoek-naar-digitale-etherradio-dab
8 Kamerstukken II, 2015–2016, 24 095, nr. 402
9 (her)beoordeling digitaliseringsplannen radio-omroepen, Kwink-groep, 17 juni 2016. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/06/17/her-beoordeling-digitaliseringsplannen-radio-omroepen

De uitkomsten van het rapport van 20 april 2016 en de aanvulling daarop van 17 juni 2016 zijn op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen en vormen de basis voor het al dan niet verlengen van de middengolfvergunningen. De conclusies kunnen, voor zover in het kader van dit besluit van belang, bij dit besluit worden betrokken.

3. Beoordeling digitaliseringsplannen en verlengbaarheid middengolfpartijen

Op basis van de conclusies van Kwink ten aanzien van de door de middengolfpartijen ingediende digitaliseringsplannen, de beoordeling daarvan en een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen, worden de huidige middengolfvergunningen met hoog vermogen verlengbaar geacht, met uitzondering van de vergunningen van de middengolfomroep die eerst op 23 mei 2016 een digitaliseringsplan heeft ingediend. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Beoordeling ten aanzien van de verlengbaar geachte middengolfvergunningen

Nadat in 2011 de middengolfvergunningen zijn verlengd en met de verleende DAB+ vergunningen de koppeling is gelegd tussen analoog en digitaal zijn ook de meeste middengolfomroepen zich gaan inzetten voor de digitalisering van de etherradio. De bereidheid en ambitie van die middengolfpartijen om de inzet voor digitalisering te continueren blijkt ook uit de door hen ingediende digitaliseringsplannen. Die partijen spreken zich expliciet uit voor digitalisering, het voortzetten van hun inspanningen en het toe werken naar een afschakeldatum van de middengolf.

Bij de beoordeling van de digitaliseringsplannen merkt Kwink op dat de middengolfomroepen zich veelal op een specifieke niche van luisteraars richten. Deze groep luisteraars luistert nu al naar een minder toegankelijk distributiekanaal dan FM. De verwachting is dat deze luisteraars zeker bereid zullen zijn om over te stappen naar digitale radio, teneinde de door de middengolfpartijen uitgezonden programma’s in dat spectrum te beluisteren. In geval van volledige digitalisering is het voordeel voor de middengolfpartijen bovendien dat zij gebruik maken van hetzelfde spectrum als de andere omroepen. Van een afzonderlijk en minder toegankelijk distributiekanaal is dan niet langer sprake.

Ten aanzien van de overstap van luisteraars naar DAB+ is het verder van belang de ingezette lijn door te zetten en het gecreëerde momentum nu niet te verliezen. Ook Kwink geeft dit aan. Het alternatief voor een verlenging zou zijn dat de middengolffrequenties op volgorde van binnenkomst met een laag vermogen zouden worden uitgegeven. Veel luisteraars naar middengolfprogramma’s zouden hun programma dan niet meer kunnen ontvangen. Het niet verlengen van deze middengolfvergunningen, zal dan ook tot gevolg hebben dat de huidige luisteraars niet langer kunnen inschakelen op de middengolfband met hoog vermogen. Met als gevolg dat alle inspanningen en investeringen die ten aanzien van die luisteraars reeds door de middengolfpartijen zijn verricht om hen te doen overschakelen naar hun eigen vertrouwde programma’s in DAB+ mogelijk voor niets zijn geweest. Ten behoeve van digitalisering ligt het dan meer in de rede om die middengolfpartijen middels een verlenging gelegenheid te bieden de inspanningen die zij reeds richting hun luisteraars hebben ondernomen verder voort te zetten. Te meer nu uit de digitaliseringsplannen de bereidheid daartoe genoegzaam blijkt.

Wat de investeringen betreft, wordt opgemerkt dat hoogvermogen middengolfuitzendingen hoge kosten met zich brengen. Zeker in relatie tot de betere dekking en geluidskwaliteit bij DAB+, zien deze middengolfpartijen ook in deze zin voordelen van overschakelen naar digitale omroep. Dit klemt te meer nu de middengolfomroepen minder kapitaalkrachtig zijn dan veel van de overige commerciële radio-omroepen. Aangezien zij met deze beperkte middelen ook de kosten voor het gebruik van de AM-vergunningen moeten dragen, zullen zij voor de volledige realisatie van het digitale netwerk en de verdere uitrol van de infrastructuur dan ook mede afhankelijk zijn van de investeringsbereidheid van andere betrokkenen. Deze middengolfpartijen richten zich daarom in hun plannen met name op marketinginspanningen richting de luisteraar. Daarbij geven zij er blijk van zich actief te willen inzetten om de luisteraar te bewegen de overstap naar DAB+ te maken. Bijvoorbeeld door luisteraars te informeren over de mogelijkheden van aanschaf van DAB+, door in hun programmering veel aandacht aan de voordelen van digitale radio te besteden, te investeren in mogelijkheden voor luisteraars om tegen gereduceerd tarief DAB+ radio’s aan te schaffen of zelfs gratis DAB+ radio’s weg te geven.

Op basis van de ingediende digitaliseringsplannen heeft Kwink geconcludeerd ten aanzien van de meeste middengolfpartijen, dat digitalisering mogelijk sneller plaatsvindt in geval van verlenging, dan in geval de middengolfvergunningen opnieuw verdeeld worden. Die middengolfomroepen zien de voordelen van DAB+ en maken in hun plannen duidelijk dat zij ook graag de overstap willen maken. De bijdrage van deze partijen aan digitalisering is weliswaar beperkt, onder meer vanwege hun kleine luisterbereik en de veelal bescheiden financiële mogelijkheden van deze partijen, maar in zijn

algemeenheid geldt dat de ingediende plannen realistisch en haalbaar zijn.

Het kabinet acht de bereidheid van deze middengolfpartijen om – op korte termijn – zich verder in te spannen voor uitrol en bekendheid van DAB+ van belang voor het verder brengen van de digitalisering en de versnelling daarvan. Digitalisering van de etherradio vergt wel een gemeenschappelijke inspanning. Met name de landelijke omroepen (zowel de publieke als de commerciële) moeten en kunnen een belangrijke bijdrage leveren. Niettemin zal het proces naar digitalisering kunnen worden versterkt indien alle huidige commerciële radio-omroepen de bereidheid tonen tot digitalisering en ook de gelegenheid krijgen (om) de door hen ingezette weg naar digitalisering voort te zetten.

Gelet op het bovenstaande biedt de bereidheid van de meeste middengolfpartijen om zich in te spannen voor digitalisering en diens daartoe ingediende, robuust geachte digitaliseringsplannen, voldoende grond voor het oordeel dat verlenging van de vergunningen van die middengolfpartijen van belang wordt geacht voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. Bij een verlenging van deze vergunningen kan de reeds ingezette ontwikkeling naar digitalisering verder worden voortgezet. Dit maakt dat ten aanzien van die middengolfpartijen vergunde spectrum in de middengolfband gebruik gemaakt kan worden van de uitzonderingsgrond zoals neergelegd in artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013.

Beoordeling ten aanzien van de middengolfvergunningen die niet worden verlengd

In de aanvullende beoordeling van Kwink van 17 juni 2016 zijn de conclusies opgenomen van de beoordeling van het digitaliseringsplan dat alsnog op 23 mei 2016 is ingediend. Ten aanzien van dat plan merkt Kwink op dat het overeenkomsten vertoont met de digitaliseringsplannen van de andere middengolfomroepen. Het plan is weliswaar summier uitgewerkt, maar ogenschijnlijk realistisch en haalbaar. Daarbij wordt overwogen dat de bijdrage van de betrokken middengolfpartij beperkt is, vanwege zijn kleine luisterbereik en – naar eigen zeggen – relatief beperkte (financiële) mogelijkheden.

Niettemin acht Kwink het plan in vergelijking met de andere ingediende digitaliseringsplannen minder robuust. Kwink stelt vraagtekens bij de daadwerkelijke bereidheid van de betrokken middenpartij om te investeren in digitalisering en de inspanningen voort te zetten. Daarbij wijst Kwink er op dat deze partij zich, anders dan de andere middengolfpartijen, niet expliciet uitspreekt voor digitalisering, maar dat de betrokken partij zich de in het kader van het onderzoek gehouden gesprekken juist naar voren heeft gebracht geen voorstander te zijn van (het versnellen van) de digitalisering. Voor de toegezegde marketinginspanningen geldt voorts dat – anders dan in de andere digitaliseringsplannen – in het plan geen voorstel is gedaan voor voorzieningen waarmee opvolging van de toezeggingen kan worden geborgd. Kwink concludeert dat de twijfel over de bereidheid om te investeren in digitalisering niet met het op 23 mei 2016 alsnog ingediende digitaliseringsplan is weggenomen. Om die reden acht Kwink het plan in vergelijking met de plannen van de andere middengolfomroepen minder robuust.

In het verlengde van deze conclusie van Kwink kan ook anderszins aan de bereidheid van de betrokken middengolfpartij om te investeren in digitalisering worden getwijfeld. In het kader van de consultatie van de verlengings- en digitalisatiebesluiten eind 2010 heeft die middengolfpartij aangegeven geen voorstander te zijn van een verplichte digitalisering in het zogenaamde bovenregionale kavel. Daarna is door deze partij bezwaar, beroep en hoger beroep ingesteld tegen de aan hem verleende vergunning voor digitale radio-omroep. In die procedures heeft die partij zich steeds op het standpunt gesteld dat een verplichting voor middengolfpartijen om simultaan op DAB+ uit te zenden ondoelmatig en disproportioneel moet worden geacht[10]. Hetzelfde standpunt heeft deze partij herhaald in 2015 in diens reactie op de discussienota Toekomst Etherradio.

Meer recent heeft deze partij aanvankelijk geen concreet digitaliseringsplan ingediend en aldus toen geen bereidheid willen tonen voornemens te zijn inspanningen te verrichten ten behoeve van digitalisering. Dat blijkt ook uit de door Kwink reeds aangehaalde gesprekken met deze partij in het door Kwink uitgevoerde onderzoek.

In de kamerbrief van 19 mei 2016[11] heb ik aangegeven dat de middengolfpartij die geen digitaliseringsplan heeft ingediend, tot 3 juni a.s. de tijd heeft om alsnog met een deugdelijk plan te komen. Pas toen heeft deze partij een digitaliseringsplan ingediend. Gegeven het feit dat de betreffende vergunninghouder zich de afgelopen jaren heeft verzet tegen de digitalisering had het op zijn weg gelegen in diens digitaliseringsplan op voldoende overtuigende wijze aannemelijk te maken dat er sprake is van een koerswijziging en dat hij in de toekomst daadwerkelijk bereid is en voldoende in staat is een

[10] Zie uitspraak Rechtbank Rotterdam van 8 mei 2013 (ECLI:NL:RBROT:2013:CA0348) en de uitspraak van College voor Beroep en bedrijfsleven van 1 december 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:462).
[11] Kamerstukken II, 2015–2016, 24 095, nr 402

positieve bijdrage te leveren aan de digitalisering. Hierin is de betreffende vergunninghouder naar mijn oordeel, mede gelet op het advies van Kwink, niet geslaagd.

In dit kader wordt voorts van belang geacht dat, zoals hierboven ook reeds is opgemerkt, digitalisering van de etherradio een gemeenschappelijke inspanning vergt en dat het proces naar digitalisering kan worden versterkt indien alle huidige commerciële radio-omroepen de bereidheid tonen tot digitalisering en ook de gelegenheid krijgen (om) de door hen ingezette weg naar digitalisering voort te zetten. Dit klemt te meer nu middengolfpartijen, de regionale publieke omroepen en niet-landelijke commerciële omroepen geacht worden samen te werken in het aan hen gegunde digitale spectrum, het zogenaamde bovenregionale kavel. De samenwerking in allotment 8A is minder goed verlopen dan in de vier andere allotments, zoals ook blijkt uit het eerste Kwink-rapport, hetgeen heeft geleid tot een slechtere dekking in allotment 8A dan in de andere allotments van het bovenregionale kavel.

In het aanvullende onderzoek van Kwink komt in dit kader naar voren dat in allotment 8A de bereidheid tot investeringen ten behoeve van de verhoging van de dekking groot is, maar dat één middengolfpartij niet akkoord is met de financiële consequenties daarvan. Uit een brief van de NLCR zou volgen dat deze betrokken middengolfpartij als enige participant in allotment 8A niet bereid is om extra te investeren in het netwerk.

Bij een verlenging ten behoeve van digitalisering moet dan ook – waar mogelijk – voorkomen worden dat de samenwerking ook na verlenging bemoeilijkt wordt als gevolg van het verlengen van een vergunning van een partij die zich niet of onvoldoende bereid heeft getoond de gezamenlijke plichten en inspanningen te dragen. Gezamenlijke bereidheid is essentieel voor het voortzetten van het gecreëerde momentum en bevordert een maximale uitrol van DAB+. Zoals het rapport van Kwink ook duidelijk maakt, kunnen enkele partijen de uitrol van DAB+ in een allotment remmen, hetgeen niet bevorderlijk is voor een snelle transitie van analoge radio naar DAB+. Ook gelet hierop wordt zwaar gehecht aan de omstandigheid dat de betrokken partij niet aannemelijk heeft gemaakt bereid te zijn daadwerkelijk te investeren in digitale radio en zich in het ingediende digitaliseringsplan blijkens de conclusies van Kwink niet volmondig uitspreekt voor digitalisering.

Gelet op het voorgaande, in samenhang bezien, wordt de door Kwink genoemde twijfel aan de bereidheid van de betrokken middengolfpartij om de in diens plan genoemde inspanningen daadwerkelijk te ondernemen, onderschreven. Nu de in dat plan genoemde inspanningen bovendien summier zijn uitgewerkt en het plan niet dusdanig robuust is dat daarmee de ontstane twijfel blijkens de conclusies van Kwink is weggenomen, is onvoldoende aannemelijk dat de verlenging van de vergunningen van de betrokken middengolfpartij ook daadwerkelijk van belang moet worden geacht voor de bevordering van digitalisering. Dat betekent dat er onvoldoende grond bestaat om ten aanzien van de vergunningen van die middengolfpartij gebruik te maken van de bevoegdheidsgrondslag in artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013.

4. Belangenafweging marktpartijen

Het voornemen om de meeste van de verleende vergunningen voor de middengolf verlengbaar te stellen op grond van artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013 vergt een zorgvuldige afweging van alle belangen.

In dit kader heeft de voorbereiding van dit besluit plaatsgevonden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om gedurende een periode van zes weken hun zienswijzen naar voren te brengen. Daartoe is de kennisgeving van het voornemen tot verlengbaarheid gepubliceerd in de Staatscourant. Ook zijn de wijzigingen van de te verlengen vergunningen in de bijlage bij het besluit opgenomen. In hoofdstuk 9 van deze toelichting wordt ingegaan op de individuele zienswijzen die door partijen zijn ingediend in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure.

In dit kader wordt het volgende opgemerkt. Het bevorderen van een doelmatig gebruik van frequentiespectrum door onder andere het verder brengen van de transitie van analoog naar digitaal blijft het belangrijkste beleidsdoel voor de commerciële radiomarkt. Met een verdere digitalisering wordt de concurrentie op termijn sterk bevorderd. Dit algemeen belang weegt zwaar mee in de te maken belangenafweging. In dit kader is van belang de markt voor commerciële radio niet op zichzelf te zien maar tegen de achtergrond van de huidige technische ontwikkelingen en de maatschappelijke impact van deze ontwikkelingen.

4.1 Huidige vergunninghouders middengolf

De meeste vergunninghouders hebben te kennen gegeven in aanmerking te willen komen voor

verlenging van hun middengolfvergunning, in het belang van de digitalisering. Dit besluit benadeelt die vergunninghouders derhalve niet. Daarbij wordt opgemerkt dat digitalisering in hun belang is. De middengolf (met hoog vermogen) wordt namelijk in de meeste Europese landen afgeschakeld. DAB+ geeft middengolfomroepen dan ook de mogelijkheid om via de ether te blijven uitzenden.

Voor wat betreft de partij wiens vergunningen niet verlengbaar worden gemaakt, wordt ten eerste verwezen naar hetgeen in hoofdstuk 3 is opgenomen. Daaruit volgt dat het algemeen belang van digitalisering zwaarder weegt dan het belang van een partij om zijn vergunningen te verlengen. Bij dit oordeel wordt veel belang gehecht aan het feit dat deze partij er niet in is geslaagd om de ontstane twijfel aan zijn bereidheid tot digitalisering met een robuust digitaliseringsplan weg te nemen. De door deze partij ingediende zienswijze bevatten evenmin argumenten die tot een andere afweging leiden. Daarnaast wordt opgemerkt dat die partij zich hard heeft gemaakt voor hobbyradio. Vergunningen voor dergelijke frequenties kunnen thans voor de middengolf op volgorde van binnenkomst worden aangevraagd. Alles in samenhang beziend wordt het belang van deze partij niet onevenredig benadeeld.

4.2 Potentiële nieuwkomers

Zoals hiervoor aangegeven, worden er op grond van het nieuwe Nationaal Frequentieplan 2014 (hierna NFP) geen vergunningen voor middengolfomroep met hoog vermogen meer verleend. Reeds vanwege dit nieuwe AM-beleid kunnen potentiële nieuwkomers dus niet meer in aanmerking komen voor vergunningen voor de middengolf met hoog vermogen. Een verlenging van de middengolfvergunningen met hoog vermogen, kan deze nieuwkomers in zoverre niet benadelen.

Voor de belangenafweging met betrekking tot potentiële nieuwkomers in de middengolf is wel van belang dat een verlenging van de bestaande vergunningen met hoog vermogen er voor zorgt dat er minder frequentieruimte beschikbaar is voor middengolfomroep met laag vermogen. In dit kader wordt er op gewezen dat met deze verlenging wel wordt bepaald dat een middengolfomroep (met hoog vermogen) vanaf 31 augustus 2017 niet méér rechten heeft dan de rechten die op dat moment zijn bepaald in de bij de vergunning behorende technische parameters. De frequentieruimte die als gevolg daarvan beschikbaar komt, kan vergund worden voor middengolfomroep met een laag vermogen. Ondanks de verlenging neemt derhalve de beschikbare frequentieruimte voor middengolfomroep met een laag vermogen toe. Zie in dit kader ook hetgeen is opgemerkt in hoofdstuk 7.

Voor het spectrum dat verlengbaar wordt gemaakt, zij opgemerkt dat het algemeen belang van de digitalisering en de belangen van de luisteraars zwaar worden gewogen. Bestaande middengolfomroepen en een deel van de luisteraars hebben al geïnvesteerd in digitale radio. Alhoewel de middengolfomroepen een beperkt aantal luisteraars hebben, draagt een verlenging van de middengolfvergunningen met een bijbehorende koppeling aan het digitaal spectrum in betekenende mate bij aan de digitalisering. Gebleken is namelijk dat de commerciële partijen zonder koppeling niet bereid zijn te investeren in digitale radio. Pas na de koppeling in 2011, gecombineerd met een verlenging, kwam de transitie van analoge naar digitale etherradio op gang. Continuering van deze koppeling, waarmee de DAB+ dekking verder wordt uitgebouwd, draagt derhalve meer bij aan de digitalisering dan beëindiging van deze vergunningen.

Voorts wordt opgemerkt dat derden gedurende de komende verlengde vergunningsperiode een vergunning voor de middengolf in combinatie met een vergunning voor digitale radio-omroep kunnen verkrijgen via overdracht.

De verlenging van de middengolfvergunningen met hoog vermogen betekent voorts niet dat de radiomarkt volledig op slot zit voor nieuwkomers. Zo zijn andere middengolfvergunningen, zij het met laagvermogen, beschikbaar gekomen. In verband met de reeds eerder genoemde wijziging van het beleid voor de middengolfband zijn er drie nieuwe categorieën voor laagvermogen-middengolf: hobbyradio, kleine omroep en evenementen[12]. De belangstelling en wensen van de markt zijn hierbij meegenomen. Geïnteresseerden kunnen sinds 11 mei 2016 een aanvraag voor deze vergunningen indienen.

Alles in samenhang beziend, wordt het belang van verlenging en de op basis daarvan verwachte versnelling van digitalisering zwaarder geacht dan het belang van partijen die een middengolfvergunning met laag vermogen zouden willen verwerven. Daarbij wordt ook van belang geacht dat er, ondanks de verlenging, meer spectrum voor laag vermogen beschikbaar komt.

---

[12] Besluit van 22 april 2016 tot wijziging van het Nationaal Frequentieplan, Stcrt. 2016, 22208.

5. Duur van de verlenging

De vergunningen worden verlengbaar gemaakt voor een periode van vijf jaar.
De eerdere verlengingsperiode van zes jaar is onvoldoende gebleken om de digitalisering een voldoende stabiele basis te geven. Een deel van deze jaren was nodig om een operator te selecteren en het DAB+-netwerk uit te rollen en in gebruik te nemen. Vervolgens zijn de zes jaren onvoldoende gebleken om zodanig aanbod te creëren dat een substantieel deel van de luisteraars de overstap naar digitale etherradio heeft willen of kunnen maken.

Met de combinatie van de bereidheid van de betrokken middengolfpartijen om verdere stappen te zetten naar digitalisering, kan worden aangenomen dat met de te verlengen periode van vijf extra jaren, waarmee een totale verlengingsperiode van 11 jaar wordt geconstrueerd, een stevig fundament voor digitalisering kan worden gelegd.

Ook in andere Europese landen is gebleken dat de aanloopperiode meer tijd kost, dan aanvankelijk was voorzien. Ook anderszins kunnen parallellen worden getrokken tussen de ontwikkeling in Nederland en landen in Europa.
Het parlement van Vlaanderen heeft bijvoorbeeld in het najaar van 2015 besloten dat de vergunningen voor de commerciële FM-radio verlengd zullen worden, onder meer onder de voorwaarde dat de zenders zullen investeren in DAB+.
Het Verenigd Koninkrijk is eerder gestart met de digitalisering en loopt dus voorop, zoals blijkt uit digital radio rapport van Ofcom[13]. Niettemin is in het Verenigd Koninkrijk recentelijk besloten om de Broadcasting Act 1990 te wijzigen om landelijke FM-vergunningen voor een tweede keer te kunnen verlengen. Uit de bijbehorende stukken kan worden opgemaakt dat deze verlenging is ingegeven door de wens ‘to continue to give the radio sector the certainty it needs to continue to invest in DAB, whilst still providing audiences with a wide range of quality content’.

6. Eenmalig bedrag

Teneinde een optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de houder van een vergunning van wie de vergunning wordt of is verlengd voor het gebruik van frequentieruimte een eenmalig bedrag (ofwel financieel instrument) verschuldigd is.

Bij verlenging van de vergunningen voor de middengolfomroep is echter geen eenmalig bedrag verschuldigd als bedoeld in artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet. In 2010 is een waardebepalings-onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (SEO), het Instituut voor Informatierecht (IViR) en TNO Informatie- en Communicatietechnologie onder begeleiding van een adviescommissie, bestaande uit prof. Van Wijnbergen, prof. Bardoel en prof. Hessels[14]. Uit dat onderzoek is gebleken dat de waarde van middengolfvergunningen zeer gering of nihil is. Sinds 2010 is het belang van de middengolf nog meer afgenomen, zoals onder meer blijkt uit het vrijwillig afschakelen van bijvoorbeeld Radio 5 (NPO) en enkele commerciële middengolfvergunningen. Ten opzichte van 2010 kan derhalve de waarde van middengolfvergunningen niet gestegen zijn. Dit betekent dat er wederom geen grond is om een eenmalig bedrag op te leggen voor de verlenging van de middengolfvergunningen.

7. Wijzigingen in de vergunningen

De overheid kan door het opleggen van verplichtingen de benodigde samenwerking onder de commerciële partijen bevorderen en zo een impuls geven aan de verdere uitrol van het digitale netwerk, zoals dit ook in de afgelopen jaren is gedaan. Daartoe zullen de in dit verlengbaarheidsbesluit bedoelde hoog vermogen AM-vergunningen ongewijzigd worden verlengd, behoudens het volgende.

Een aantal houders van deze middengolfvergunningen zendt met een lager vermogen uit dan waar Nederland internationale frequentierechten voor heeft. Deze ruimte, het verschil tussen de vermogens in de vergunningen en de (hogere) internationale rechten, wordt op dit moment niet gebruikt. Hierdoor is het in een aantal gevallen mogelijk om dezelfde middengolffrequenties, als die met de te verlengen vergunningen vergund zijn, op een andere locatie nogmaals te gebruiken, zonder inbreuk te maken op de rechten van de vergunninghouders wiens vergunning wordt verlengd.

In het kader van doelmatig en efficiënt frequentiegebruik zal ik van deze mogelijkheden gebruik maken

[13] http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/radio-research/2015/2015_Digital_Radio_Report.pdf
[14] http://www.seo.nl/pagina/article/waarde-commerciele-radiovergunningen/

en na 1 september 2017 deze ongebruikte frequentieruimte gaan verdelen op grond van het nieuwe laag vermogen middengolfbeleid. Deze ruimte kan dan op volgorde van binnenkomst met een vermogen van maximaal 100 Watt zenderuitgangsvermogen worden verdeeld.

In dit kader wordt nog opgemerkt dat het object van de vergunning in 2003 niet duidelijk gedefinieerd was en verplaatsingen van zenders naar andere gebieden werden toegestaan. Voor zover als gevolg van deze werkwijze het object van de vergunning op 31 augustus 2017 groter kan worden geacht dan de in de bijlage opgenomen technische parameters, wordt het object van de vergunning als gevolg van dit besluit en de daarin opgenomen wijzigingen van de te verlengen vergunningen derhalve verkleind tot ten hoogste het deel van het spectrum dat op grond van de technische parameters gebruikt mag worden op 31 augustus 2017. Het rechtzekerheidsbeginsel is ermee gediend dat er geen onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden om ongebruikt spectrum aan derden te vergunnen.

Mochten de huidige vergunninghouders toch belangstelling hebben voor verhoging of verlaging van hun zendvermogen, dan kunnen zij daartoe tijdig een aanvraag tot wijziging van hun vergunning indienen. Indien de aanvraag voor verhoging (voor zover passend binnen de reeds internationaal vastgelegde frequentierechten) of verlaging uiterlijk 15 juni 2017 is ontvangen door Agentschap Telecom, dan zal ik voor 31 augustus 2017 een besluit nemen. Indien een aanvraag later wordt ontvangen, dan kan het zijn dat het nemen van een besluit niet mogelijk is voor 1 september 2017. De vergunninghouder loopt dan, gelet op de bijlage bij dit besluit, het risico dat zijn aanvraag niet meer toegewezen kan worden.

Na 1 september 2017 kan de frequentieruimte die niet door verlenging van de vergunningen met hoog vermogen vergund is, worden ingezet voor nieuwe laag vermogen middengolfvergunningen. Hoeveel frequentieruimte extra beschikbaar komt, hangt af van de keuze die de bestaande vergunninghouders maken om hun zendvermogen -binnen de geldende kaders- te verhogen of te verlagen. Daarover kunnen nu nog geen uitspraken worden gedaan. Voor het bepalen of er sprake is van storing of inbreuk op vergunde rechten wordt de huidige (bij de uitgifte van de vergunningen in 2003 bepaalde) planningsnorm gebruikt. Deze planningsnorm is onder meer opgenomen in bijlage 2 van de Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM)[15].

In de Gedragslijn voor middengolfvergunningen[16] is aangegeven onder welke voorwaarden het maximale zendvermogen kan worden verlaagd. Op dit moment onderzoek ik de mogelijkheden en de noodzaak om in bepaalde gevallen de mogelijkheden om het maximale zendvermogen te verlagen verder te verruimen. De reden hiervoor is dat een aantal middengolfzenderopstelplaatsen is ontmanteld of waarschijnlijk wordt ontmanteld. Met een lager zendvermogen is het in de regel eenvoudiger een nieuwe opstelplaats te vinden.

Voorts zal de afloopdatum met vijf jaar verlengd worden en wordt in de begripsbepalingen van ‘vergunning’ de verwijzing naar artikel 3.3. van de Telecommunicatiewet geschrapt. Die verwijzing zag op dat artikel, zoals dat ten tijde van de verlenging van 21 april 2011 luidde. Na 2011 is hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet gewijzigd, zodat de verwijzing niet langer juist is. Om aan te duiden dat het een vergunning voor het gebruik van de genoemde frequentieband betreft, kan met de formulering zonder verwijzing naar de betrokken bepaling worden volstaan.

Aan elke AM-vergunning wordt 1/18e-deel van de capaciteit van een allotment gekoppeld. Net als bij de vorige verlenging zullen de gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep op volgorde van binnenkomst worden verleend. Dit volgt uit de wijziging van het NFP, die gelijktijdig met het ontwerp van dit besluit is geconsulteerd.

Naast de toegezegde inspanningen van de betrokken middengolfpartijen blijft er behoefte aan een impuls van de overheid voor verdergaande digitalisering. De overheid kan door het opleggen van een ingebruiknameverplichtingen voor digitale radio de benodigde samenwerking onder de commerciële partijen bevorderen en zo een impuls geven aan de verdere uitrol van het digitale netwerk, zoals dit ook in de afgelopen jaren is gedaan. Daartoe zal in de te verlenen digitale vergunningen een aangescherpte ingebruiknameverplichting worden opgenomen, die als volgt zal komen te luiden[17]:

Kavel	Mobiel (geografisch %)		Indoor (demografisch %)	
	1-1-2018	1-1-2020	1-1-2018	1-1-2020
Allotments 6B en 6C[1]	85	90	65	75

[15] Stcrt. 2011, 9438
[16] https://www.agentschaptelecom.nl/sites/default/files/gedragslijn-voor-middengolfvergunningen.pdf
[17] De veldsterktewaardes voor verzorging van mobiele ontvangst en verzorging van binnenontvangst zijn vastgelegd in de Final Acts GE’06.

Kavel	Mobiel (geografisch %)		Indoor (demografisch %)	
	1-1-2018	1-1-2020	1-1-2018	1-1-2020
Alotment 7A	85	90	65	75
Allotment 8A en 8C[1]	85	90	65	75
Allotment 9D-N	85	90	65	75
Allotment 9D-Z	85	90	65	75

1 Laag 7 is thans nog niet in gebruik. Daarom zullen de vermelde percentages en/of peildata voor betreffende vergunningen afwijken.

De ontwerpen van de te verlenen vergunningen voor digitale radio-omroep zullen tegelijk met de ontwerp-aanvraagregeling voor de te verlengen AM en te verlenen DAB+ vergunningen geconsulteerd worden (zie hoofdstuk 8).

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat een aantal onderdelen van de te verlengen vergunningen pas na de verlenging en verdeling van de digitale vergunningen kunnen worden vastgesteld en daarom nu nog niet kunnen worden opgenomen in dit besluit. Het betreft bijvoorbeeld de duiding van het allotment en het dossiernummer van de aan de analoge vergunning gekoppelde digitale vergunning.

8. Aanvraag tot verlenging

Er zal een eenvoudige aanvraagprocedure gehanteerd worden, die vergelijkbaar is met de procedure die gold bij de verlenging van de commerciële AM-vergunningen in 2011[18].

Dit betekent dat een aanvraagprocedure zal worden opengesteld voor enkele weken. Voor de aanvraag zelf zal een aanvraagformulier worden opgesteld, waarin aangegeven dient te worden voor welke vergunningen een verlening wordt aangevraagd. Die aanvraagprocedure ziet zowel op de verlenging van AM-vergunningen als de aanvraag voor de gekoppelde vergunning voor digitale radio-omroep. Zoals blijkt uit het advies van Kwink verliep de samenwerking in het bovenregionale kavel niet altijd ideaal. Hierdoor is de uitrol van allotment 8A bijvoorbeeld achtergebleven. Voor de digitalisering en de samenwerking in het bovenregionale kavel is het van belang dat aanvragers over voldoende financiële middelen beschikken om te kunnen voldoen aan de digitaliseringsverplichting. Immers de kosten voor een multiplex dienen door meerdere partijen gezamenlijk te worden gedragen en indien een partij zijn betalingsverplichtingen niet nakomt, draagt dit niet bij aan de digitalisering en de continuïteit. Bij voorkeur vindt verlenging dan ook niet plaats in geval een aanvrager niet over voldoende financiële draagkracht of mogelijkheden beschikt om daadwerkelijk in digitalisering te investeren. Dit zal in de aanvraagregeling nader worden uitgewerkt.

9. Openbare voorbereidingsprocedure

Dit besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het voorgenomen besluit zes weken, namelijk van 5 juli 2016 tot en met 15 augustus 2016, voor het publiek ter inzage heeft gelegen zodat een ieder zijn of haar zienswijze hierop kon geven. Hieronder wordt op de ingekomen zienswijzen ingegaan, voor zover zij betrekking hebben op dit besluit tot verlengbaarheid van commerciële vergunningen in de AM-band. Zo zal onder andere niet worden ingegaan op de verschillende opmerkingen aangaande het nieuwe middengolf-beleid voor laag vermogen middengolfvergunningen (1-100Watt). Dit beleid is vormgegeven in de wijziging van het NFP van 22 april 2016[19]. Die opmerkingen raken derhalve niet het voorliggende besluit en kunnen dan ook onbesproken blijven. Dit geldt ook voor andere opmerkingen die het onderliggende besluit niet raken.

Geen van rechtswege verlenging middengolfvergunningen

Eén respondent heeft opgemerkt dat de middengolfvergunningen met hoogvermogen niet schaars zijn. Volgens deze respondent hadden deze vergunningen dan ook ten tijde van de eerste verdeling in 2003 op volgorde van binnenkomst verdeeld moeten worden. Uitgaande van niet schaarse vergunningen hadden deze middengolfvergunningen, volgens de respondent, van rechtswege moeten worden verlengd overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van het Frequentiebesluit 2013.

18 Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM), Stcrt. 2011, 9438
19 Stcrt. 2016, 22208

Voor zover respondent stelt dat de middengolfvergunningen als niet schaars moeten worden aangemerkt en dus van rechtswege verlengd hadden moeten worden, wordt het volgende opgemerkt. Uit artikel 18, eerste lid, van het Frequentiebesluit 2013 volgt dat enkel vergunningen die met toepassing van artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Telecommunicatiewet worden verdeeld, telkens van rechtswege met een periode van vijf jaar worden verlengd. Deze bepaling heeft dus uitsluitend betrekking op vergunningen die verdeeld zijn op volgorde van binnenkomst. Nu de vergunningen voor commerciële radio in de middengolfband, zoals in dit besluit aan de orde, in 2003 niet met toepassing van die procedure zijn verdeeld, is reeds om die reden glashelder dat van een van rechtswege verlenging op grond van artikel 18, eerste lid, van het Frequentiebesluit 2013 geen sprake kan zijn. Voor de door deze respondent gestelde toepassing van dit artikel 'in de geest van de wet' omdat er volgens respondent sprake zou zijn van niet schaarse vergunningen is dan ook geen enkele grond.

Proportionaliteit digitaliseringsverplichting

Eén respondent voert aan dat de digitaliseringsverplichting voor middengolfpartijen niet proportioneel kan worden geacht. Volgens deze respondent zijn de middengolfpartijen over het algemeen kleine partijen met weinig investeringskracht en ligt het gezien de aard van de middengolf meer voor de hand dat deze vergunningen zonder koppeling worden uitgegeven. Voorts is deze respondent van mening dat DAB niet meer voordelen heeft ten opzichte van analoge radio en DAB niet als meer doelmatig, of efficiënter kan worden aangemerkt.

In feite betwist deze respondent de digitaliseringsplicht en daarmee de koppeling tussen de analoge middengolfvergunningen en het bijbehorende digitale allotment zoals bepaald en vormgegeven in de wijziging van het NFP die gelijktijdig met het ontwerp verlengbaarheidsbesluit is geconsulteerd. In die procedure bestond gelegenheid om een zienswijze in te dienen over de al dan niet wenselijkheid van de digitaliseringsplicht en de aangebrachte koppeling. Het CBb heeft ook geoordeeld dat de koppeling en digitaliseringsverplichting alleen via een procedure tegen de desbetreffende wijziging van het NFP betwist kan worden[20]. Het voorliggende besluit betreft de verlenging van de analoge middengolfvergunningen. Opmerkingen van de respondent inzake de koppeling raken het voorliggende besluit dan ook niet en worden in dit besluit onbesproken gelaten.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de bezwaren die de respondent aanvoert vergelijkbaar zijn met de bezwaren die eerder door hem zijn aangevoerd tegen de besluiten tot verlenging van zijn vergunningen in 2011[21]. Deze bezwaren hebben in de procedures bij de rechtbank Rotterdam en het CBb geen doel getroffen.
Ook wordt nog gewezen op de in 2011 vormgegeven wijziging van het NFP 2005[22]. In de toelichting van dit besluit is het belang van digitalisering uiteengezet, onder meer onder verwijzing naar de kamerbrief van 23 juni 2009[23], en worden de voordelen van digitalisering genoemd. Deze wijziging van het NFP 2005 is in de eerder in hoofdstuk 1 van deze toelichting genoemde uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 26 april 2013 aan de orde gekomen[24]. De rechtbank heeft in het kader van de voordelen van digitale radio boven analoge middengolfuitzendingen, overwogen dat overtuigend is gemotiveerd dat digitalisering doelmatig is.

Beoordeling digitaliseringsplannen

Eén respondent heeft in zijn zienswijze naar voren gebracht dat de gestelde voorwaarde voor verlenging, te weten het indienen van een robuust digitaliseringsplan, disproportioneel is. Volgens deze respondent volgt nergens uit het wettelijk kader dat enkel een robuust digitaliseringsplan onderbouwing kan zijn voor verlenging. Naar de mening van de respondent had ook op andere gronden tot verlenging over kunnen worden gegaan. Daarbij wijst de respondent er ook op dat er van tevoren geen criteria waren gesteld op grond waarvan voor de omroepen kenbaar was waar de plannen aan getoetst zouden worden.

Bij verlenging van vergunningen is het volgende relevant. De verlenging van de middengolfvergunningen is gebaseerd op artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Fb. Daaruit volgt dat verleende vergunningen verlengd kunnen worden indien die verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. Dat is dus de voorwaarde die vervuld moet worden om de middengolfvergunningen te kunnen verlengen. Zoals ook in de brief aan

[20] ECLI:NL:CBB:2014:462
[21] ECLI:NL:RBROT:2013:CA0348 en ECLI:NL:CBB:2014:462.
[22] Stcrt. 2011, 2948
[23] Kamerstukken II, 2008–2009, 24 095, nr. 241
[24] ECLI:NL:RBROT:2013:CA0348

de Tweede Kamer van 1 september 2015[25] naar voren is gebracht, zijn robuuste digitaliseringsplannen noodzakelijk geacht om met recht van deze wettelijke grondslag voor verlenging gebruik te maken. Daarbij is opgemerkt dat het plan een overtuigende versnelling van de digitalisering moet aantonen. Aldus kon toen reeds voor de commerciële radio-omroepen duidelijk zijn dat het op hun weg lag om hun bijdrage aan en bereidheid tot digitalisering duidelijk te motiveren en te onderbouwen middels een robuust plan. Alle commerciële radio-omroepen, behalve één, hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt en een plan ingediend. De door de respondent gestelde afwezigheid van vooraf bekend gemaakte toetsingscriteria heeft de landelijke commerciële radio-omroepen en de overige middengolfomroepen in elk geval niet weerhouden van het indienen van als robuust beoordeelde plannen. Hoewel het door de niet-landelijke commerciële radio-omroepen ingediende plan aanvankelijk niet robuust is geacht, hebben zij na de geboden herstelmogelijkheid alsnog een plan ingediend dat wel als robuust is beoordeeld. Zij hebben daarbij gebruik kunnen maken van het oordeel over hun eerder ingediende plan en de geconstateerde gebreken kunnen herstellen.

Respondent, wiens vergunningen met dit besluit niet verlengbaar worden geacht, heeft aanvankelijk in het geheel geen digitaliseringsplan ingediend. Nadat hem een nieuwe termijn is geboden[26], heeft hij voor het eerst een digitaliseringsplan ingediend. Het komt dan ook voor zijn rekening en risico dat hij niet van een herstelmogelijkheid gebruik heeft kunnen maken. Bovendien heeft hij kennis kunnen nemen van de beoordeling van Kwink van de digitaliseringsplannen die door andere commerciële omroepen zijn ingediend. Daaruit was voor hem kenbaar op welke wijze Kwink een digitaliseringsplan beoordeelt. Wanneer er bij hem naar aanleiding daarvan nog onduidelijkheden bestonden, had het op zijn weg gelegen hierover contact te zoeken met Kwink. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de hem gegunde termijn tot uiterlijk 3 juni 2016, om alsnog een digitaliseringsplan in te dienen, moet worden gezien als een fatale termijn. Gelet op de wettelijke termijn voor het kenbaar maken van het verlengbaarheidsbesluit[27] kan van het indienen van een aanpassing of nieuw digitaliseringsplan na deze fatale termijn geen sprake meer zijn.

Daar waar deze respondent in zijn zienswijze opmerkt dat ook op andere wijze, bijvoorbeeld middels vergunningsvoorwaarden aan de te verlengen vergunningen, de overgang van analoge naar digitale techniek had kunnen worden bevorderd, wordt het volgende nog opgemerkt. In 2011 zijn de vergunningen voor analoge radio-omroep verlengd zonder dat een digitaliseringsplan hoefde te worden ingediend. Er is destijds volstaan met het opnemen van vergunningsvoorschriften in onder meer de DAB+-vergunningen. Na de verlenging in 2011 is gebleken dat niet bij alle bestaande vergunninghouders de bereidheid om te investeren in digitale radio even groot was, hetgeen de samenwerking bij de gezamenlijke exploitatie van digitale radio niet heeft bevorderend. Met deze opgedane ervaring is rekening gehouden. Een door de vergunninghouder opgesteld digitaliseringsplan geeft, mits het robuust is, meer zekerheid dat de digitalisering wordt versneld. Zo blijkt uit het digitaliseringsplan de intrinsieke motivatie van de betreffende partij om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de overgang van analoog naar digitalisering. Bovendien kunnen ook andere elementen in het plan worden betrokken zoals marketing van digitale radio. Deze elementen spelen allemaal een rol bij de versnelling van de digitalisering. Dit is belangrijk, aangezien andere geïnteresseerde partijen de verlengde frequentieruimte voor vijf jaar niet door middel van een nieuwe uitgifte kunnen verkrijgen. Mede gelet op het wettelijk kader dient daar dan een versnelling van de digitalisering tegenover te staan.

De betrokken respondent gaat in zijn zienswijze voorts in op de gronden op basis waarvan zijn digitaliseringsplan als niet robuust is beoordeeld. Zo brengt hij naar voren dat uit zijn plan wel degelijk blijkt dat hij op korte termijn bereid is tot het doen van investeringen. Voorts is respondent van mening dat de gebrekkige samenwerking in allotment 8A hem niet kan worden aangerekend, onder meer omdat hij niet de enige omroep is in allotment 8A die terughoudend is. Voorop wordt gesteld dat deze respondent niet het belangrijkste punt uit het advies van Kwink betwist, dat serieus getwijfeld kan worden aan zijn bereidheid om te willen digitaliseren. Integendeel, hij lijkt het advies eerder te onderschrijven. Hij stelt in zijn zienswijze immers dat, zou hij over een landelijk dekkende vergunning hebben beschikt, wel een robuust digitaliseringsplan had kunnen indienen. Daarnaast blijkt uit zijn zienswijze, dat de respondent de digitaliseringsplicht bij middengolfvergunningen betwist, hetgeen geen stelling is waaruit blijkt dat hij de digitalisering graag zou willen versnellen en bevorderen. Eerder blijkt daaruit het tegendeel.

De andere door respondent naar voren gebrachte, en overigens niet nader onderbouwde, punten bieden geen grond om te concluderen dat de analyse van Kwink van het ingediende digitaliserings-

[25] Kamerstukken II, 2015–2016, 24 095, nr. 391.
[26] Kamerstukken II, 2015–2016, 24 095, 402.
[27] Gelet op het bepaalde in artikel 18, tweede lid, van het Frequentiebesluit 2013 dient het verlengbaarheidsbesluit uiterlijk 31 augustus 2016 te zijn genomen.

plan van die respondent onjuist zou zijn. De zienswijze biedt derhalve geen grond om tot een ander oordeel te komen.

Met betrekking tot de opmerking van respondent dat hem eerst als gevolg van het voorliggende besluit duidelijk is geworden dat hij, door een verhoging van het vermogen van een van zijn vergunningen aan te vragen, een vergunning met bijna landelijke dekking, in ieder geval grotere dekking had kunnen vormgeven, wordt volledigheidshalve nog het volgende opgemerkt. De mogelijkheid om een verhoging van het zendvermogen te vragen is niet eerst met dit besluit vormgegeven en volgt ook niet uit dit besluit. Respondent had altijd al de mogelijkheid om een verzoek in te dienen tot het verhogen van zijn zendvermogen. Gelijk hij in de afgelopen jaren ook verzoeken voor verlaging van het zendvermogen heeft ingediend. Dat respondent, zou hij deze mogelijkheid eerder op zijn netvlies hebben gehad, van de mogelijkheid van een bijna landelijke dekking gebruik had gemaakt en dan ook een robuust digitaliseringsplan had kunnen indienen, zijn hypothetische omstandigheden waar nu, zeker na het verstrijken van de deadline voor het indienen van een digitaliseringsplan, geen rekening mee kan worden gehouden en ook overigens voor zijn rekening en risico dienen te komen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp